

KLI 고용·노동 리포트

K o r e a L a b o r I n s t i t u t e

2013. 4. 30 | 통권 제40호(2013-04)|

북한이탈주민 직업훈련 실태 및 제도개선 방안*

[요약]

- 지식기반 경제의 도래와 노동시장 유연성 증대로 지속적인 취업능력 제고가 요구되고 있는데, 북한이탈주민은 상이한 체제에서 성장했기 때문에 한국사회 정착을 위해서는 직업훈련 등 인적자원 개발이 절대적으로 필요함.
- 정부는 북한이탈주민들이 노동시장 진입에 필요한 지식과 기능을 습득할 수 있도록 다양한 직업훈련 프로그램을 제공하고 있으며, 2005년에는 이들의 자립·자활노력을 지원키 위해 직업훈련 및 자격취득 장려금제도를 도입한 바 있음.
- 정부의 적극적인 지원과 북한이탈주민들의 필요성 인식에 힘입어 직업훈련 참여자와 자격증 취득자가 꾸준히 증가하고 있으나, 직업훈련이나 자격증이 취업이나 임금, 고용안정성에 미치는 효과는 기대에 미치지 못하고 있음.
- 북한이탈주민 직업훈련 및 자격증의 낮은 성과는 우리나라 교육·훈련체계 자체가 안고 있는 문제점, 북한이탈주민의 훈련에 대한 인식·태도 등에서 기인함.
- 현행 직업훈련제도의 미비점을 개선하고 제도 간 연계를 통해 부정적 효과를 최소화하며, 취업 후 장기근속을 통한 숙련형성 지원을 위한 방식으로 훈련제도를 설계하는 것이 필요함.
- 인센티브제도의 경우 수당을 목적으로 한 직업훈련 참여라는 부작용이 관찰되는바, 이를 최소화할 수 있는 장치를 마련하는 것이 시급하고, 직업상담·알선, 임금보조금 등 제도 간 연계를 통해 직업훈련 효과를 제고하는 것이 중요함.

* 이 글은 2012년 12월 북한이탈주민 연구모임에서 발표한 「북탈민 직업훈련제도 개선방안」을 요약·수정한 것임.

북한이탈주민 직업훈련 필요성

- 지식정보화사회의 진전으로 인적자원 개발이 국가뿐 아니라 개인의 삶의 질과 경쟁력을 좌우하는 핵심 요소로 등장함.
 - 지식기반 경제의 도래와 노동시장 유연성 증대로 지속적인 취업능력 제고가 요구된다는 점에서 북한이탈주민에 대한 효과적인 직업훈련제도 구축이 필요함.
 - 북한이탈주민은 남북 간 공교육체계 및 교육내용의 차이, 산업구조 및 기술수준 격차에 더하여 1990년대 사회주의권 붕괴로 인한 숙련단절 가능성이 높음.
 - 성공적인 남한사회 정착을 위해서는 노동시장에서 요구되는 지식과 기능을 습득해야 함.

북한이탈주민 직업훈련체계 및 지원실적

- 정부는 북한이탈주민들이 노동시장에서 필요한 지식과 기능을 습득할 수 있도록 다양한 프로그램을 제공하고 있음.

- 직업훈련의 경우 시설보호단계(하나원 주관)와 거주지보호단계(통일부의 위탁에 의해 고용노동부가 주관)의 2단계로 구분되어 시행 중임.
- 거주지보호단계에서의 직업훈련은 북한이탈주민의 취업률 제고를 목표로 과거의 직종탐색 위주의 '기초직업적응훈련' 과정을 2010년 5월부터 중소기업의 인력수요에 적합한 '단기집중 직업훈련' 과정으로 전환하여 실시하고 있음.
- 북한이탈주민의 특성과 희망사항, 노동시장의 요구 등을 종합적으로 반영해 관련 직종에서 범용적으로 쓰일 수 있는 6~8개 훈련과정을 운영 중임.

- 거주지보호단계에서의 직업훈련은 2001년 1월부터 고용노동부가 주관·시행 중임.
 - 2010년까지는 북한이탈주민은 단독반(독자반)과 일반과정에 참여할 수 있으나 단독반에 참여한 경우에만 훈련비 및 훈련수당을 지급받았음.

〈표 1〉 단기집중 직업훈련 실적(2010~2012년)

(단위:명)

	여성						남성			전체
	기초전자조립	품질관리기초	봉제	피부미용	요양보호사	한식조리	증장비	자동차정비	용접	
2010	231	223	254	221	-	-	125	133	-	1,187
2011	517	330	211	30	263	-	182	186	178	1,897
2012	297	59	233	-	219	194	127	129	105	1,363

자료 : 통일부(2013.2), 『2013 통일백서』.

- 그러나 2011년 직업훈련개발계좌제(내일배움카드제)가 도입됨에 따라 북한이탈주민도 훈련비 한도(200만 원) 내에서 자유롭게 훈련수강이 가능해졌음(단독반 참여가 아닌 경우 일반 국민처럼 훈련비의 20~40%를 자부담).
- 또한 거주지보호기간(5년) 내에 있는 만 18~64세 이하의 북한이탈주민은 취업성공패키지(훈련비 지원한도 300만 원)에 참여할 수 있음.
- 정부의 적극적인 지원과 본인들의 필요성 인식에 힘입어 직업훈련 참여자가 꾸준히 증가하고 있음.
 - 고용노동부의 HRD-net을 통해 북한이탈주민 직업훈련 참여실적을 보면, 2005년 7백여 명에 불과하던 참여인원이 2011년 1천2백 명으로 증가하였음.
 - 북한이탈주민 직업훈련 성과를 수료율, 자격취득률, 취업률로 구분해 살펴보면, 취업률의 경우 전체에 비해 여전히 낮은 수준이지만, 시간이 지날수록 3가지 지표가 모두 개선되고 있음.
- 한편 통일부는 이들의 자립·자활노력을 지원키 위하여 2005년 직업훈련 및 자격취득 장려금제도를 도입함.
 - 초기에는 제도 활용자가 많지 않았으나 정착장려금을 근로유인정책으로 변화시키면서 장려금 지급인원 및 지급액이 빠른 속도로 증가하고 있음.
 - 직업훈련장려금의 경우 2006년 90명에게 1억 4천만 원이 지급되었으나 2012년에는 1,100명에게 19억 원이 지급되어 6년 동안 수급자와 지급액이 각각 12.8배, 11.4배 증가함. 자격취득장려금 역시 동 기간 동안 34.0배 증가함.
 - 장려금 수급자가 큰 폭으로 증가한 것은 북한이탈주민들이 직업훈련 참여와 자격증 취득 필요성을 높게 인식하고 있음을 보여줌.

〈표 2〉 북한이탈주민 직업훈련성과 추이(2006~2010년)

(단위: %)

	수료율				자격취득률				취업률			
	전직 실업자	신규 실업자	우선 선정직종	새터민 훈련	전직 실업자	신규 실업자	우선 선정직종	새터민 훈련	전직 실업자	신규 실업자	우선 선정직종	새터민 훈련
2006	74.0	74.2	64.1	62.5	40.6	35.5	51.0	22.9	61.5	57.5	68.5	17.7
2007	74.5	77.3	69.1	65.6	45.7	42.4	51.2	37.6	68.3	61.6	67.9	28.3
2008	78.2	80.4	75.5	79.8	45.1	43.8	49.7	47.6	65.2	61.9	69.5	33.5
2009	76.6	76.0	74.1	77.7	46.5	41.4	50.8	48.2	60.4	52.5	70.6	33.4
2010	79.3	77.8	74.2	77.5	42.6	37.6	46.2	46.2	44.9	39.1	61.9	24.6

주 : 참여자는 해당 연도(1월 1일~12월 31일)에 훈련이 종료된 자임.

자료 : 한국고용정보원, 『HRD-Net 통계분석』, 각 연도.

- 이러한 정부의 적극적인 지원에 힘입어 직업훈련을 받거나 자격증을 취득한 자의 비율이 매우 높음.
 - 최근 북한이탈주민지원재단이 조사한 자료에 의하면 직업훈련에 참여한 자는 40% 내외, 자격증 취득자는 34% 내외로 일반국민에 비해 현저히 높은 수준임.
 - 하지만 직업훈련의 경우 취업이나 창업, 직업능력 향상 등 직업과 관련되지 않은 목적의 직업교육 참여자 비율이 상당히 높았음.

- 또한 직업훈련과 자격증 모두 특정 분야 '쏠림현상'이 뚜렷하고 일부에서는 수당을 목적으로 직업훈련에 참여한다는 문제점이 지적되고 있음.

북한이탈주민 직업훈련 및 자격증 평가

- 북한이탈주민의 직업훈련과 자격증 취득은 취업이라는 직접적 효과 외에 한국 사회 이해도 증진, 자신감 회복 등과 같은 부가적 효과가 존재함.

〈표 3〉 직업훈련 및 자격취득 장려금 지급현황(2006~2012년)

(단위:백만 원, 명)

	직업훈련장려금		자격취득장려금		우선선정직종	
	금액	인원	금액	인원	금액	인원
2006	139	90	84	42	6	3
2007	360	289	434	217	98	49
2008	630	506	690	345	188	94
2009	884	681	1,040	520	218	109
2010	1,500	985	1,712	856	650	325
2011	1,181	726	1,638	819	704	352
2012	1,916	1,118	2,944	1,472	992	496

자료: 통일부 내부자료 및 「2013 통일백서」.

〈표 4〉 북한이탈주민의 직업훈련 및 자격취득률(2009~2012년)

(단위:명, %)

	조사대상	전체	직업훈련		자격증	
			참여자	비율	취득자	비율
2009	2009년 5월 현재까지 입국한 15세 이상자	637	231	36.3	244	38.3
2010	2000년 이후 입국한 만 20~65세	1,200	-	-	227	31.0
2011	2010년 12월까지 입국한 만 19세 이상자	7,560	3,053	40.4	2,397	31.7
2012	2011년 12월까지 입국한 만 19세 이상자	9,493	3,831	40.4	3,150	33.2

주: 2010년의 자격증 취득률은 1,200명 중 비취업자(733명)로서 지난 1년 동안 취업을 목적으로 자격증을 취득한 자의 비율임.

자료: 한국직업능력개발원(2009); 북한이탈주민지원재단(2010~2012).

- 정해진 시간에 교육훈련 수업에 참여하는 것은 현대 산업인력에게 요구되는 ‘노동규율’을 습득할 수 있게 하며, 자격증 취득은 ‘자신감’을 회복하게 함.
- 오영훈 외(2010)의 연구는 북한이탈주민 직업훈련이 취업이나 소득수준 향상과 같은 경제적 영향보다는 비경제적 분야에 미치는 영향이 큼을 보여 줌.¹⁾
- 하지만 기존 연구를 보면 북한이탈주민의 직업훈련과 자격증 효과가 높지 않음.
 - 직업훈련이 취업에 유의한 영향을 미친다는 김창권(2007)의 연구와 달리 대부분의 연구에서 유의한 관계를 확인하지 못함. 직업훈련 참여자의 태도와 직업훈련 자체의 문제점으로 취업효과가 높지 않은 것으로 알려져 있음(손영지, 2004; 이기영, 2006; 박성재·김화순, 2008; 강혜영 외, 2009; 최대석 외, 2010).²⁾
 - 낮은 직업훈련 성과는 훈련직종이 특정분야에 편중되어 있고 자신에게 적합한 훈련직종이 아니라는 점, 직업훈련에 대한 목적의식 결여 등이 원인으로 지적되고 있음. 또한 영어 및 전문용어 이해부족에 따른 낮은 교육이해도 낮은 훈련성으로 이어졌을 것임.
 - 자격증 또한 효과가 낮은데 장려금 수급을 목적으로 취득이 용이한 자격증을 취득하는 경향이 강하기 때문임.
- 취약계층대상의 직업훈련 효과가 기대에 미치지 못하는 것은 일반적인 현상임.
 - 외국의 경우에도 취약계층 직업훈련이 취업확률은 높이지만 임금이나 안정적 일자리로의 이행에는 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타남.
 - 이것은 비전문 일자리의 임금은 교육과 직업훈련보다 노동시장의 구조적 요인들에 의해 영향을 받기 때문임. 즉 저임금일자리에 종사할 수밖에 없는 인구사회학적 특성을 지닌 계층의 경우 직업훈련을 받는다 하더라도 소득수준의 향상 혹은 보다 좋은 일자리의 이동은 한계가 있기 때문임.
 - 따라서 취약계층 고용정책은 훈련과 보조금을 연계하는 방식으로 설계되어야 소기의 성과를 달성할 수 있음.

1) 오영훈·강일규·윤형한·유태균·김진욱(2010), 『취약계층 평생직업교육훈련의 사회통합효과 분석(Ⅰ·Ⅱ)』, 한국직업능력개발원.

2) 김창권(2007), 「북한이탈주민의 남한 노동시장에서의 취업결정요인 연구」, 『경상논총』 25(2), 한독경상학회; 최대석·김화순·박영자·이혜경·강금봉(2010), 「북한이탈주민 직업훈련 및 취업활성화방안 연구」, 고용노동부; 강혜영·허은영·전연숙·구본정(2009), 「입국후 5년경과 북한이탈주민의 생활수준」, 한국기술교육대학교; 이기영(2006), 「북한이탈주민의 노동시장 활동과 경제적 자립에 영향을 미치는 요인」, 『통일문제연구』 18(1); 박성재·김화순(2008), 「탈북이탈주민 직업훈련의 노동시장 성과」, 『직업능력개발연구』 11(2), 한국직업능력개발원.

북한이탈주민 직업훈련 개선방안

■ 직업훈련이 갖는 한계에도 불구하고 노동시장에서 요구되는 기본적인 지식과 기능을 익히는 것은 매우 중요함.

- 특히 북한이탈주민은 상대적 취업취약집단이므로 향후 취업지원제도는 노동시장 진입에 필요한 인적자본을 형성할 수 있는 기회를 제공하는 것에 주안점을 두고 추진되어야 함.
- 노동시장에서 자립할 수 있는 경쟁력을 갖추지 못할 경우 현재처럼 취업과 실업을 반복하면서 기업에서 쌓을 수 있는 숙련습득 기회를 얻지 못해 주변부 일자리만 전전하게 될 가능성이 큼.
- 이런 경험이 누적되면 실망 실업자화되어 노동시장을 이탈하게 될 가능성이 크며 이는 사회통합에 부정적 영향을 미침.

■ 현행 직업훈련제도의 미비점을 개선하고 제도 간 연계를 통해 부정적 효과를 최소화하며, 취업 후 장기근속을 통한 숙련형성 지원을 위한 방식으로 훈련제도를 설계하는 것이 필요함.

- 하나원 기초직업적응훈련의 경우 우리나라의 다양한 직종과 북탈민의 경험을 고려하지 않고 몇 개 분야에 한정된 훈련을 받게 하는 것은 현실 타당성이 높지 않음.

- 또한 불과 76시간이라는 짧은 훈련시간으로 훈련목적을 달성하기 어렵기 때문에 제도 개선방안을 마련하는 것이 필요함.

■ 직업훈련 및 자격장려금 제도는 많은 북한이탈주민을 노동시장으로 끌어내는 효과를 가져왔지만 인센티브의 부정적 효과가 작지 않으므로 제도개선 방안 마련이 시급함.

- 최근 직업훈련과 자격장려금 수급자 증가는 2005년 도입된 인센티브제도의 결과임. 이는 인간은 경제적 동물로 인센티브가 인간을 움직인다는 인적자본론에 근거한 것임.

- 이러한 이유로 많은 영역에서 인센티브 제도가 도입되었고 소기의 목적을 달성하였음. 그러나 경쟁을 통한 이익 극대화라는 자본주의적 사고가 통하지 않는 영역이 존재하는 것 또한 사실임.

- 직업훈련을 받을 경우 금전적으로 보상한다면 직업훈련이 가진 가치를 변모시킬 수 있음. 즉 직업훈련이 '돈'으로 환원되고 훈련은 단순히 금전을 얻기 위한 수단이 됨에 따라 직업훈련이 가진 본질적인 의미를 상실하게 됨.

- 현재 일부 북한이탈주민들이 직업훈련이나 자격증을 생계급여 수급수단으로 활용하며, 수당이 높고 자격증 취득이 용이한 분야로 몰린다는 비판

은 이러한 부작용이 반영된 것임. 제도 도입 목적을 달성하기 위해서는 인센티브제도의 부작용을 최소화할 수 있는 장치를 마련해야 할 것임.

- 인센티브제도의 부작용을 줄이기 위해서는 훈련직종 선정에서부터 관련 전문가의 조언을 받을 수 있는 체계를 갖추는 것이 필요함.

- 자신에 대한 올바른 평가와 남한 노동시장에 대한 정보가 부족한 상태에서 기능훈련 중심의 획일적인 교육훈련에 참여함에 따라 중도탈락률이 높고 훈련성과도 기대에 미치지 못하고 있음.
- 외국사례는 1:1 맞춤형 심층상담을 통한 진로선택이 취업성공의 핵심요건을 보여줌. 따라서 입국 초기부터 취업 후 일정 시점까지 체계적인 진단과 상담을 통해 정착 애로요인을 최소화시켜주는 것이 필요함.

- 최근 서구의 고용정책이 주는 시사점은 제도 간 연계를 통해 효과를 제고하고 있다는 점임.

- 취업지원 프로그램이 개인의 특성에 맞게 능력을 개발하고 안정된 일자리로 진입할 수 있도록 종합적인 관점에서 설계되어야 하나 현재 북한이탈주민 지원제도는 상호 독립적인 지원 프로그램으로 구성되어 있음.

- 개별적 프로그램보다는 다양한 서비스를 통합하여 포괄적인 프로그램을 제공하는 것이 효과적임.

- 취업장려금을 직업훈련과 연계시킨 경우 사중손실이 크게 낮아졌으며 특히 보조금제도를 훈련과 연계시킬 때 가장 효과적임은 잘 알려진 사실임.

- 또한 취업 취약계층이 취업 후 경험이 축적될 수 있도록 장기적으로 안정적인 일자리를 제공한 경우 노동시장 정착도가 높아졌고, 직업훈련도 일반 훈련기관보다는 기업에서 실시하는 경우 효과가 높았음.

- 상담, 직업훈련, 직업알선, 고용보조금이 유기적으로 연계될 수 있도록 제도를 설계할 필요가 있음.

- 직업훈련이 산업현장과 연계될 경우 효과가 크므로 직업훈련체계 구축 시 민간기업과 사회적 기업을 적극 활용해야 함.

- 북한이탈주민의 경우 직업경험이 부족하고 자중감이 낮으므로 훈련과정에서 이러한 장애를 극복할 수 있는 경험(예: 직업체험, 인턴)을 쌓게 해주는 것이 필요함.

- 훈련과정에 민간기업을 참여시키는 것이 가장 좋은 방안이지만 민간기업 여건상 훈련생에게 실무를 경험할 수 있는 기회를 제공하는 것이 쉬운 일은 아님.

- ‘사회통합형’ 사회적기업을 설립하여 북한이탈주민들이 자본주의 노동시장을 경험할 수 있는 기회를 제공하는 것은 의미 있는 시도가 될 수 있을 것임.
- 북한이탈주민에게는 일반훈련과정보다는 ‘취업성공패키지’ 같은 종합훈련과정 참여를 독려하는 것이 필요함.
 - 북한이탈주민의 취업장애요인이 다양하므로 직장체험-직업훈련-취업·알선-일자리제공이 통합적으로 제공되어야 효과가 높을 것임.
 - 북한이탈주민 취업지원을 위한 각종 임금보조금 및 장려금이 취업성공패키지 내 프로그램과 유사하기 때문에 취업성공패키지로 흡수하더라도 제도 취지를 훼손하지는 않을 것임.
 - 다만 북한이탈주민의 경우 일반국민에 비해 취약정도가 심하므로 별도로 보다 높은 수당을 지급하여 훈련시장으로 유인할 필요가 있음.
- 현재 직업훈련은 취업 전 훈련에만 집중하고 있는데 북한이탈주민 대다수가 취업 후 많은 어려움을 겪고 있는 실정이므로 취업장애요인을 최소화할 수 있도록 향후에는 취업 후 훈련도 강화할 필요가 있음.
 - 북한이탈주민들이 취업 중인 영세사업장은 대부분 훈련을 실시할 수 있는 역량이 낮는데 직업훈련을 사업주에게 위임할 경우 취업 북한이탈주민은 직업훈련에서 배제될 가능성이 큼.
 - 취업 후 기업에서 필요한 숙련을 익힐 수 있도록 국가인적자원개발컨소시엄이나 중소기업 핵심직무능력 향상훈련을 활성화할 필요가 있으며, 고용보험 사업주훈련 외에 별도로 북한이탈주민 직업훈련을 활성화할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요함.

박성재(한국노동연구원 전문위원)
02-3775-5584 / parksj@kli.re.kr

※ 본 자료는 한국노동연구원 홈페이지 www.kli.re.kr 을 통하여 항상 보실 수 있습니다.



발행인: 이인재 / 편집인: 남재량 / 편집·교정: 정 철
150-740 서울시 영등포구 은행로 30
Tel : 02-3775-5514 / Fax : 02-3775-0697 / www.kli.re.kr